



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Rechtliche Grundlagen der nationalen EU-Referenden

Beat Kuoni / Nina Massüger

Beat Kuoni / Nina Massüger

„Rechtliche Grundlagen der nationalen EU-Referenden“

**C2D Working Paper Series
36/2010**

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

Kuoni Beat / Massüger Nina
„Rechtliche Grundlagen der nationalen EU-Referenden“

C2D Working Paper Series
36/2010

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

BEAT KUONI

Beat Kuoni studied law at the University of Zurich and at Vilnius University (Lithuania). Currently he is working on his PhD in public law on direct democracy in Germany. Since March 2010 he has been at Humboldt University, Germany, for a one year scholarship offered by the Emil Boral Foundation.

NINA MASSÜGER

Nina Massüger studied law at the University of Zurich and at Université François Rabelais in Tours (France). Currently she is working on her PhD in public law on the constitutional processes in Venezuela 1999, Ecuador 2007-2008 and Bolivia 2006-2009. From the summer of 2010 she will be at Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico, for a one year scholarship offered by the Swiss National Science Foundation.

ABSTRACT

Fifty-one referendums on issues related to the European Communities and their successor organisations have taken place since 1972, when Irish, Norwegian and Danish citizens voted on EC membership. As the European treaties up to now provided for their ratification pursuant to national rules, all these referendums have been held on the basis of national law. This working paper aims to give an overview on the respective national constitutional and legal bases of the EC/EU referendums.

Inhaltsverzeichnis

I Einleitung.....	1
II Begrifflichkeiten.....	2
III Beitrittsreferenden.....	4
IV Vertragsratifizierungsreferenden.....	20
V Policy-Referenden.....	28
VI Fazit.....	31
VII Bibliographie.....	32

I Einleitung

Nach dem Scheitern des Vertrages über eine europäische Verfassung konnte per 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt werden. Dieser knüpft an die bestehenden vertraglichen Grundlagen an und entwickelt diese fort. Auf die Verwendung des Begriffs Verfassung wurde im Unterschied zum Vertrag über eine Verfassung für Europa hingegen verzichtet.

Obwohl die EU kein Staat ist und nicht auf einer Verfassung im formellen Sinn beruht, wird seit langem davon ausgegangen, dass den elementaren, vertragsrechtlichen Normen materielle Verfassungsqualität zukommt¹. Auf Europäischer Ebene kann dementsprechend unabhängig von der Verwendung des Begriffs Verfassung von einer Verfassungsordnung gesprochen werden.²

Unberührt hiervon bleibt die weitere Geltungskraft der nationalen Verfassungen in den Bereichen, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen noch nicht auf die Europäische Union übertragen haben. Die Parallelität der mitgliedstaatlichen und der EU-Rechtsordnung wird unter anderem im Bereich der Vertragsratifikation deutlich. Die vertragliche Grundlage der europäischen Verfassungsordnung hat zur Konsequenz, dass für Verfassungsänderungen das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Demnach bedürfen nach Art. 48 Abs. 4 Satz 2 EUV Änderungen der Verträge zu ihrem Inkrafttreten des Einverständnisses sämtlicher Mitgliedstaaten. Diese Zustimmung wird nach Massgabe der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erteilt. Es ist den Mitgliedstaaten folglich anheim gestellt, wie sie das Ratifikationsverfahren ausgestalten - mit oder ohne direkten Einbezug ihrer Staatsbürger.

Diese Ausgangslage bedeutet eine grosse Herausforderung für die auf eine "immer engere[n] Union der Völker Europas"³ ausgerichtete Verfassungsordnung. Aufgrund negativer Abstimmungsergebnisse in EU-bezogenen Referendumsabstimmungen sind beabsichtigte Integrationsschritte bereits gescheitert (Frankreich/Niederlande 2005) oder aber verzögert worden (Dänemark 1992; Irland 2000/2008).

Die aus den nationalstaatlichen Volksabstimmungen erwachsenen Konsequenzen auf die Europäische Integrationsbewegung wirft die Frage auf, ob die weitreichenden Entscheidungen vom richtigen Organ getroffen wurden. Das Volk eines einzigen Mitgliedstaates ist nicht geeignet, Entscheide von gesamteuropäischer Bedeutung alleine zu treffen. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es allerdings einer Differenzierung nach der Art der Volksabstimmung.⁴

Das vorliegende Arbeitspapier widmet sich den rechtlichen Grundlagen der im Zusammenhang mit der Europäischen Integration durchgeführten Volksabstimmun-

¹ Vgl. unter vielen: BIEBER, Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in der Europäischen Union, in: BIEBER/WIDMER (Hrsg.), Der europäische Verfassungsraum, Zürich 1995, S. 313; ANNE PETERS, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin 2001, S. 29f.

² Mit ausführlichen Hinweisen: INGOLF PERNICE, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 ff.

³ Vgl. Art. I-1 Abs. 1 EUV.

⁴ ANDREAS AUER, Referenden und europäische Öffentlichkeit, ZSE 4/2004, S. 580f.

gen. In einem ersten Schritt (I) werden die verschiedenen Arten von Referenden, wie sie in der bisherigen Abstimmungspraxis in Erscheinung getreten sind, dargelegt. Der Differenzierung in drei Referendumsgruppen liegt eine europäische Betrachtungsweise zugrunde, welche es in den darauffolgenden Abschnitten aus Sicht der Mitgliedstaaten zu überprüfen gilt. Die diesbezüglichen Ausführungen folgen dabei der im zweiten Abschnitt entwickelten Unterscheidung zwischen Beitrittsreferenden (II), Vertragsratifizierungsreferenden (III) sowie „Policy-Referenden“ (IV).

II Begrifflichkeiten

Geht man vom Abstimmungsgegenstand sowie den Rechtswirkungen als ausschlaggebende Kriterien aus, lassen sich – aus der EU-Perspektive – die bislang in den einzelnen Mitgliedstaaten zu EU-Angelegenheiten abgehaltenen Referenden in drei Kategorien unterteilen: Beitritts-, Vertragsratifizierungs- sowie auf einzelne Politiksparten bezogene Referenden (Policy-Referenden).

In einem Beitrittsreferendum befinden die Stimmbürger des jeweiligen Staates über die zukünftige Mitgliedschaft desselben in der EU oder eine losere Partizipation am europäischen Integrationsprozess wie beispielsweise dem EWR. Ebenfalls darunter fallen Abstimmungen über den Abbruch der Zusammenarbeit. Abstimmungsgegenstand ist regelmässig der Beschluss über die Ratifikation des Vertrages über den Beitritt zu der betreffenden Organisation. Die Wirkungen des Resultates dieser Art von Referenden erstrecken sich ausschliesslich auf den um die Mitgliedschaft in der EU bemühten Staat.

Vertragsratifizierungsreferenden betreffen die Frage, ob die Bürger eines EU-Mitgliedstaates die Ratifikation eines teilweise revidierten oder eines aus den bereits bestehenden Grundverträgen hervorgegangenen neuen Vertrages befürworten. Im Gegensatz zu den Beitrittsreferenden beschränken sich die Rechtswirkungen hier nicht auf den Staat, in welchem die Abstimmung abgehalten wird. Vielmehr erstrecken sich diese aufgrund des aus der staatlichen Souveränität fliessenden Einstimmigkeitsprinzips auf die EU selbst sowie auf sämtliche Mitgliedstaaten. Ersichtlich wird dies insbesondere, wenn das Resultat negativ ausfällt wie beispielsweise die Abstimmungen zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden. In diesen Fällen blockiert ein einziger Staat den Integrationsprozess als solchen. Ausweg aus dieser Blockade war bislang das Abhalten eines zweiten Referendums über denselben Gegenstand.

Gegenstand der Referenden, welche unter die drittgenannte Kategorie, die Policy-Referenden fallen, sind einzelne Politikbereiche betreffende Fragen. Abhängig vom Abstimmungsgegenstand können sich die Rechtswirkungen des Resultates auf lediglich den betreffenden Staat oder aber auch Drittstaaten erstrecken. Letzteres trifft zu für sogenannte Erweiterungsreferenden – Referenden, in welchen die Stimmbürger eines Staates über den Beitritt eines anderen Staates beispielsweise zur Europäischen Union befinden.

III Beitrittsreferenden

Seit 1972 Irland als erster Staat seinen Bürgern die Frage der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften (EG) vorgelegt hatte, wurden weitere 24 Beitrittsreferenden in 18 Staaten sowie Grönland und Åland abgehalten. Von den insgesamt 25 Abstimmungen fielen vier negativ aus.

Im Folgenden werden entsprechend dem zeitlichen Ablauf die den Referenden zugrunde liegenden Rechtsvorschriften erläutert.

1 Die Abstimmungen in Irland, Norwegen und Dänemark über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften 1972

a Irland

Mit dem Beitritt zu den EG gingen bisher ausschliesslich dem irischen Parlament zustehende Kompetenzen auf die Gemeinschaften über. Da die irische Verfassung vom 1. Juli 1937 (nachfolgend V-IE) zum damaligen Zeitpunkt keine Bestimmung enthielt, welche die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine internationale Organisation vorsah, musste sie vorgängig zum EG-Beitritt angepasst werden.

Art. 46 Abs. 2 V-IE sieht ein obligatorisches Referendum für sämtliche Verfassungsänderungen vor. Das Resultat ist bindend. Angenommen ist eine Vorlage, wenn sie die Mehrheit der Stimmen auf sich vereint (Art. 47 Ziff. 1). Weiter gehende Regelungen betreffend das Abhalten eines Referendums fanden sich im Gesetz über das Referendum von 1942⁵.

Anstatt verschiedene Bestimmungen anzupassen, wurde lediglich Art. 29 V-IE revidiert. Mit der Annahme des „Third Amendment of the Constitution Act“⁶ durch die irischen Stimmbürger am 10. Mai 1972 wurde Art. 29 Abs. 4 der Verfassung um einen dritten Absatz ergänzt. Art. 29 Abs. 4 Ziff. 3 ermächtigte Irland die Beitrittsverträge zu den drei europäischen Gemeinschaften zu ratifizieren und gewährleistete zudem den verfassungsrechtlichen Schutz irischer Gesetze und Verwaltungsvorschriften, deren Erlass durch die vertraglichen Verpflichtungen bedingt wurden.

b Norwegen

Nach Art. 93 der norwegischen Verfassung vom 17. Mai 1814 kann das Parlament bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder mit einer Mehrheit von drei Vierteln die Übertragung von staatlichen Befugnissen auf eine internationale Organisation beschliessen. Bestimmungen über das Abhalten von Volksabstimmungen enthält die Verfassung hingegen nicht. Auf Beschluss des Parlamentes hin sind aber konsultative Volksbefragungen möglich⁷.

⁵ Act No. 8/1942 vom 26. Mai 1942 (Referendum Act, 1942).

⁶ Amendment No. 3/1972 vom 8. Juni 1972 (Third Amendment of the Constitution Act, 1972).

Am 25. September 1972 lehnten die Norweger mit 53.5% der Stimmen den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften ab.⁸

c Dänemark

Die Volksabstimmung vom 2. Oktober 1972 über den Beitritt Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften wurde gestützt auf § 20 der dänischen Verfassung vom 5. Juni 1953 (im Folgenden V-DK) abgehalten. Staatliche Befugnisse können durch Gesetz auf internationale Organisationen übertragen werden (Abs. 1). Erreicht das entsprechende Gesetz im Parlament keine Fünftel-, sondern lediglich eine einfache Mehrheit, und hält die Regierung weiterhin an der Vorlage fest, unterliegt diese obligatorisch dem Referendum.

An den Umfang der so übertragbaren Hoheitsrechte beziehungsweise den Anforderungen an deren Bestimmtheit setzt der oberste Gerichtshof keine engen Grenzen, behält sich aber die Kompetenz zur nachträglichen Prüfung des Umfangs der mit dem Integrationsvertrag übertragenen Rechte vor.⁹ Die Obergrenze einer zulässigen Übertragung von Befugnissen im Sinne von § 20 Abs. 1 V-DK ist nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung jedoch dann erreicht, wenn Dänemark nicht mehr als unabhängiger Staat betrachtet werden kann.¹⁰

Mit dem Verfahren nach § 20 ermöglicht die Verfassung eine Übertragung von Befugnissen im Rahmen internationaler Verträge, ohne dass die Verfassung formell angepasst werden muss. Auf das vergleichsweise schwerfällige Verfahren einer formellen Verfassungsrevision kann so verzichtet werden. Nach § 88 V-DK muss ein Verfassungsänderungsentwurf in zwei Lesungen beschlossen werden, wobei das Parlament dazwischen durch Wahlen neu zu bestellen ist. Stimmt das neugewählte Parlament der Verfassungsänderung ohne Anpassung zu, kommt es zwingend zu einer Volksabstimmung. Das Verfahren nach § 88 V-DK kam bezüglich der Integration Dänemarks bisher nicht zur Anwendung.

Bereits vor der Abstimmung einigten sich die Abgeordneten darauf, die Vorlage über den Beitritt zu den EG einem Referendum zu unterstellen¹¹. Die erforderliche Mehrheit wurde in der Folge jedoch nicht erreicht, so dass das Volk obligatorisch über den EG-Beitritt zu entscheiden hatte.

⁷ JAHN DETLEF/STORSVED ANN-SOFIE, Legitimacy through referendum? The nearly successful domino-strategy of the EU-referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway, West European Politics, Vol. 18 No. 4 (October 1995), S. 18-37, 22; <http://www.tinget.no/no/Hovedmeny/Demokrati-og-makt/Folkeavstemninger/> (20.5.2010); <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2001/nou-2001-03/4/8/1.html?id=363217> (24.5.2010).

⁸ <http://www.tinget.no/no/Hovedmeny/Demokrati-og-makt/Folkeavstemninger/> (20.5.2010).

⁹ So das Urteil des obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998 im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und kurz vor der Abstimmung über den Vertrag von Amsterdam, Urteil I 361/1997, Erw. 9.6.

¹⁰ Ebenda, Erw. 9.6; RING GERHARD/OLSEN-RING LINE, Souveränitätsübertragung nach dänischem Verfassungsrecht, EuZW 1998, Heft 19, S. 590 ff.

¹¹ Folketingets EU-Oplysning, Danske folkeafstemninger om EU, EU Baggrund Nr. 3 April 2002, S. 5.

Nach § 20 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 42 Abs. 5 V-DK ist zur Ablehnung der Vorlage die Mehrheit der Stimmenden, welche gleichzeitig mindestens 30% der Stimmberechtigten darstellen muss, erforderlich.

Die Stimmberechtigten nahmen die Vorlage mit 63.4% Ja-Stimmen an.¹²

2 Die Abstimmung über den Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in der Schweiz

Gemäss Art. 89 Ziff. 5 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (nachfolgend V-CH 1874) war die Bundesversammlung für die Ratifikation von Verträgen mit dem Ausland zuständig. Völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, unterlagen zudem der Volksabstimmung, wenn 30'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies verlangten (fakultatives Staatsvertragsreferendum, Art. 89 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 V-CH 1874).

Der EFTA-Vertrag fällt nicht unter diese Bestimmungen. Nichtsdestoweniger führte der Bundesrat in seiner Botschaft¹³ aus, dass ein Staatsvertrag in Ermangelung einer expliziten Rechtsgrundlage basierend auf Gewohnheitsrecht einem Referendum unterstellt werden könne. Voraussetzung hierfür sei, dass der Vertrag „tiefgründige Änderungen der Staatsstruktur“¹⁴ zeitige oder eine grundlegende Veränderung in der Schweizerischen Aussenpolitik herbeiführe. Diesfalls handle es sich jedoch nicht um ein Staatsvertragsreferendum. Vielmehr komme dem entsprechenden Beschluss die Qualität eines verfassungsgebenden Aktes zu. Konsequenterweise unterstehe der Beschluss daher dem obligatorischen Referendum. Obwohl die genannten Kriterien auf das Europäische Freihandelsabkommen nicht zutrafen, beantragte der Bundesrat dem Parlament den Zustimmungsbeschluss aufgrund bedeutender sachlicher und politischer Gründe dem Referendum zu unterstellen.¹⁵ Die Bundesversammlung folgte dieser Argumentation und unterstellte den Beschluss vom 3. Oktober 1972¹⁶, welcher den Bundesrat zur Ratifikation der Abkommen ermächtigte, dem obligatorischen Referendum.

Der Bundesbeschluss wurde am 3. Dezember 1972 mit 1'344'944 Ja- zu 509'465 Nein-Stimmen und von sämtlichen Kantonen gutgeheissen.¹⁷

¹² Folketingets EU-Oplysning, Danske folkeafstemninger om EU, EU Baggrund Nr. 3 April 2002, S. 5.

¹³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, Bundesblatt 1972 II 653.

¹⁴ Bundesblatt 1972 II 653, 735.

¹⁵ Bundesblatt 1972 II 653, 735ff.

¹⁶ Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 3. Oktober 1972, Bundesblatt 1972 II 1034.

¹⁷ Bundesratsbeschluss über die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 betreffend den Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der

3 Die Referenden in Grossbritannien 1975 und Grönland 1982 über den weiteren Verbleib in den EG

In Grossbritannien, das über keine geschriebene Verfassung verfügt, kann das Parlament entscheiden, ob über eine bestimmte Angelegenheit ein stets konsultatives Referendum abgehalten werden soll. Am 24. April 1975 verabschiedete das britische Unterhaus den Referendum Act, 1975, gestützt auf welchen die Bevölkerung über den weiteren Verbleib Grossbritanniens in den EG zu befinden hatte.¹⁸ Die Volksabstimmung fiel mit einem Ja-Stimmen Anteil von 67.2% positiv aus¹⁹.

Anlässlich des dänischen Referendums vom 2. Oktober 1972²⁰ über den EG-Beitritt sprachen sich ca. 71% der Grönländer gegen die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften aus. Dennoch trat Grönland, das zum damaligen Zeitpunkt noch eine dänische Provinz war und über keine Autonomierechte verfügte, aufgrund des positiven Ausgangs der Abstimmung den EG bei.²¹

Mit dem Inkrafttreten des „Greenland Home Rule Act“²² im Mai 1979 wurde Grönland zu einer autonomen Provinz und verfügte inskünftig über eine eigene Legislative und Exekutive. Eine separate Entscheidung über die Mitgliedschaft in den EG wurde nun als möglich erachtet²³. Dem Home Rule Act sind keine Regelungen betreffend das Abhalten von Volksabstimmungen zu entnehmen. Nach § 42 Abs. 8 D-KV – Grönland unterstand dieser weiterhin – soll unter anderem das Abhalten von Abstimmungen in Grönland durch Gesetz geregelt werden. Ein solches scheint jedoch erst 1988 mit dem Gesetz über die Parlamentswahlen in Grönland erlassen worden zu sein²⁴. Die übrigen Verfassungsbestimmungen betreffend die Durchführung von Referenden²⁵ sind nicht anwendbar. Eine Abstimmung konnte demnach nur auf Parlamentsbeschluss hin durchgeführt werden.

1980 forderte die Siumut, die damals stärkste Partei im grönländischen Parlament die Durchführung einer Volksabstimmung über den weiteren Verbleib Grönlands in den EG²⁶. Am 23. Februar 1982 wurde ein konsultatives Referendum über eben diese Frage abgehalten. Bei einer Stimmbeteiligung von 74.9% sprachen sich 53% für einen Austritt aus.²⁷

Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 25. Januar 1973, Bundesblatt 1973 I 81, 82.

¹⁸ KING ANTHONY, Britain says yes. The 1975 referendum on the Common Market, Washington 1977; BERRANGER THIBAUT DE, Constitutions nationales et construction communautaire, Paris 1995, S. 117.

¹⁹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm> (22. Mai 2010).

²⁰ Vgl. dazu oben S. 4f.

²¹ KRÄMER HANS R., Greenland's European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences, German Yearbook of International Law, Vol. 25 (1982), S. 273-289, 273.

²² Lov om Grønlands hjemmestyre, Lov nr. 577, 29. November 1978.

²³ KRÄMER S. 278.

²⁴ Lov om folketingsvalg i Grønland, Lov nr. 845, 21. Dezember 1988.

²⁵ Vgl. oben S. 4.

²⁶ KRÄMER S. 278.

²⁷ http://euo.dk/spsv/off/alle/117_17/ (13. Mai 2010).

4 Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum in der Schweiz 1992 und im Fürstentum Liechtenstein 1992 und 1995

Am 6. Dezember 1992 verwarfen die Schweizer Stimmbürger knapp mit 1'786'708 (50.3%) Nein- gegenüber 1'762'872 (49.7%) Ja-Stimmen den Beitritt der Schweiz zum EWR. Massiv verfehlt wurde hingegen das Ständemehr: Der Bundesbeschluss wurde von den Kantonen mit 14⁴/₂ Nein gegen 6²/₂ Ja abgelehnt.²⁸

Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde, eines Gerichtshofes sowie eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten und desjenigen über einen parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten genehmigte die Bundesversammlung sie mittels einem einzigen Beschluss.²⁹

Nach Art. 89 Abs. 3 lit. b V-CH 1874 unterliegen Staatsverträge, welche den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, der fakultativen Volksabstimmung. Gleiches gilt für Abkommen, die zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen (Art. 89 Abs. 3 lit. c V-CH 1874). Ein obligatorisches Referendum, welches der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf (doppeltes Mehr), ist abzuhalten beim Beitritt zu einer supranationalen Organisation (Art. 89 Abs. 5 V-CH 1874)³⁰.

Während das EWR-Abkommen unter Art. 89 Abs. 3 lit. c der V-CH 1874 fiel, war auf die EFTA-Abkommen Art. 89 Abs. 3 lit. b anwendbar. Hingegen konnten die drei Abkommen mangels Vorliegen von Institutionen supranationaler Natur nicht unter Art. 89 Abs. 5 subsumiert werden. Folglich hätte der Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen. Die Bundesversammlung entschied jedoch auf Antrag des Bundesrates und gestützt auf die politische und wirtschaftliche Bedeutung der Abkommen³¹, dass ein obligatorisches Referendum abzuhalten sei. Eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für dieses Vorgehen war nicht gegeben.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtensteins vom 5. Oktober 1921 (V-FL) bedürfen Staatsverträge, durch welche Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages. 1992 wurde Art. 66bis in die Verfassung eingefügt³²: Jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag (Art. 8) zum Gegenstand hat, unterliegt der

²⁸ Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 (Europäischer Wirtschaftsraum [EWR]) vom 28. Januar 1993, Bundesblatt 1993 I 167.

²⁹ Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 9. Oktober 1992, Bundesblatt 1992 VI 56.

³⁰ Art. 89 V-CH 1874 ist 1977 revidiert worden (Volksabstimmung vom 13. November 1977).

³¹ Bundesblatt 1992 IV 538f.

³² Verfassungsgesetz vom 15. März 1992 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Staatsvertragsreferendum), Landesgesetzblatt 1992 Nr. 27.

Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1'500 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens vier Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen (Art. 66bis Abs. 1 V-FL). Der Entscheid wird mit der absoluten Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen gefällt (Art. 66bis Abs. 2 V-FL).

Am 26. November 1991 wurde der Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet dahingehend abgeändert, dass das Fürstentum inskünftig internationalen Organisationen beitreten könne, sofern die Schweiz ebenfalls Mitglied derselben ist.³³ Der Landtag beschloss kurz darauf den Beitritt zum EWR und unterstellte seinen Beschluss gemäss Art. 66bis erste Variante V-FL dem Referendum. Am 13. Dezember 1992 stimmten die Liechtensteiner dem EWR-Beitritt mit 6722 Ja- gegenüber 5322 Nein-Stimmen zu.³⁴

Da das vorerwähnte Abkommen mit der Schweiz lediglich eine gleichzeitige Mitgliedschaft der beiden Staaten in internationalen Organisationen gestattete, konnte das positive Resultat aufgrund der Ablehnung des EWR-Beitrittes in der Schweiz nicht umgesetzt werden. Nach erneuter Anpassung des Vertrages stimmten die Liechtensteiner am 9. April 1995 ein zweites Mal dem EWR-Beitritt zu.³⁵

5 Referenden über den Beitritt zu der Europäischen Union in Österreich, Finnland, Schweden, Åland und Norwegen 1994

Während das Resultat der Volksabstimmungen über den Beitritt zur EU in Österreich, Finnland, Schweden und Åland positiv ausfiel, lehnten die norwegischen Stimmbürger die EU-Mitgliedschaft im am 28. November 1994 abgehaltenen Referendum ab.

In Åland stimmten im konsultativen Referendum vom 20. November 1994³⁶ bei einer Stimmbeteiligung von 49.1%³⁷ 73.6% für einen Beitritt zur EU³⁸. In Norwegen beschloss das Parlament, dass über die Frage des EU-Beitrittes, wie bereits für die Frage des EG-Beitritts, eine konsultative Volksabstimmung abzuhalten sei. Am 24. Juni 1994 verabschiedete es mit dem Gesetz betreffend die Volksabstimmung über die Frage, ob Norwegen der EU beitreten solle³⁹, die rechtliche Grundlage dafür. Im

³³ http://www.liechtenstein.li/liechtenstein_main_sites/portal_fuerstentum_liechtenstein/fl-staat-staat/fl-staat-aussenpolitik/fl-staat-aussenpolitik-bilateral/fl-staat-aussenpolitik-bilateral-schweiz.htm#ac-txt-fl-staat-aussenpolitik-bilateral-schweiz-zollvertrag (25. Mai 2010).

³⁴ http://www.llv.li/pdf-llv-as-kapitel_10.2_abstimmungen_2010 (25. Mai 2010).

³⁵ http://www.llv.li/pdf-llv-as-kapitel_10.2_abstimmungen_2010 (25. Mai 2010).

³⁶ http://www.eduskunta.fi/fakatmp/utatmp/akxtmp/gruu_7_2003_p.shtml (23. Mai 2010).

³⁷ <http://www.lagtinget.aland.fi/text.con?iPage=51&m=126> (23. Mai 2010).

³⁸ <http://www.lagtinget.aland.fi/text.con?iPage=34> (23. Mai 2010).

³⁹ Lov om folkeavstemning over spørsmålet om Norge bør bli medlem av Den europeiske union, vgl. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4388> (24. Mai 2010).

Übrigen wird auf das zu dem Referendum von 1972 Erläuterte⁴⁰ verwiesen bzw. mangels Auffinden zusätzlicher Informationen auf weitere Ausführungen verzichtet.

a Österreich

Mit 66.58% Ja-Stimmen sprachen sich die österreichischen Stimmberechtigten am 12. Juni 1994 für den Beitritt zu der Europäischen Union aus.⁴¹

Art. 9 Abs. 2 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes von 1920, in der Fassung von 1929 (V-AT), besagt, dass durch Gesetz oder gemäss Art. 50 Abs. 1 V-AT genehmigte Staatsverträge einzelne Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können. Da nun aber der EU-Beitritt auch von Art. 9 Abs. 2 V-AT nicht umfasste Länderkompetenzen berührte, bedurfte es einer Änderung der Verfassung.⁴² National- und Bundesrat verabschiedeten daher entsprechend dem Verfahren von Art. 44 Abs. 1 und 2 V-AT mit einer Mehrheit von zwei Dritteln bei Anwesenheit von je mindestens der Hälfte der Mitglieder das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union^{43, 44}.

Nach dessen Art. I werden die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entsprechend dem am 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten Verhandlungsergebnis abzuschliessen. Vorgängig muss das Volk dem Bundesverfassungsgesetz zugestimmt haben. Danach muss der Staatsvertrag in einem weiteren Schritt unter Zustimmung des Bundes- durch den Nationalrat genehmigt werden. Die Beschlüsse hierzu müssen unter Anwesenheit von jeweils wenigstens der Hälfte der Mitglieder mit einer Zweidrittel-Mehrheit gefällt werden (Art. II).⁴⁵

Das Referendum über das genannte Bundesverfassungsgesetz wurde notwendig, da nach allgemeiner Ansicht der EU-Beitritt Grundprinzipien betreffen würde und folglich eine Gesamtänderung des Bundesverfassungsgesetzes im Sinne von Art. 44 Abs. 3 V-AT darstellt.⁴⁶ Gemäss genannter Bestimmung unterliegen Gesamtänderungen der Bundesverfassung obligatorisch dem Referendum. In diesem entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen (Art. 45 Abs.

⁴⁰ Vgl. oben S. 5.

⁴¹ Kundmachung der Bundesregierung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994, Bundesgesetzblatt Nr. 735/1994.

⁴² SEIDL-HOHENVELDERN IGNAZ, Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the European Union, Common Market Law Review 32/1995, S. 727-741, 728.

⁴³ Bundesgesetzblatt Nr. 744/1994.

⁴⁴ ÖHLINGER THEO, Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs, in: HUMMER WALDEMAR/OBWEXER WALTER (Hrsg.), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien 2006, S. 17-33, 17; vergleiche auch <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/europa/europaeische-union/oesterreich-in-der-eu/integrationsprozess.html> (24. Mai 2010).

⁴⁵ Eingehend dazu ÖHLINGER 18ff.

⁴⁶ GRILLER STEFAN, Introduction to the Problems in the Austrian, the Finnish and the Swedish Constitutional Order, in: KELLERMANN ALFRED E./DE ZWAAN JAAP W./CZUCZAI JENO (Hrsg.), EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level, Den Haag 2001, S. 147-181, 148; SEIDL-HOHENVELDERN mit weiteren Hinweisen 728; ÖHLINGER mit weiteren Hinweisen 19.

1 V-AT). Das Verfahren zum Abhalten von Volksabstimmungen wird geregelt im Volksabstimmungsgesetz von 1972⁴⁷.

b Finnland

Nach Art. 22a der finnischen Verfassung vom 17. Juli 1919 (V-FI 1919) war einzig das Abhalten von konsultativen Volksabstimmungen möglich. Die Bestimmung schränkte den Anwendungsbereich des Referendums nicht ein, schreibt sie doch lediglich vor, dass das Verfahren durch ein Gesetz geregelt werden soll und den Staat eine Informationspflicht trifft. Mit Datum vom 26. Juni 1987 erliess das Parlament gestützt auf Art. 22a V-FI 1919 Gesetz Nr. 571/1987 über das konsultative Referendum⁴⁸. Dieses regelt das für das Abhalten des Referendums einzuhaltende Verfahren. Nach der Totalrevision der Verfassung ist nun Art. 53 der Verfassung vom 11. Juni 1999 die für Volksabstimmungen relevante Bestimmung. Inhaltlich entspricht sie weitgehend dem ehemaligen Art. 22a V-FI 1919⁴⁹.

Am 28. Juni 1994 erliess das finnische Parlament Gesetz Nr. 578/1994 betreffend das Abhalten eines konsultativen Referendums über den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union⁵⁰. Dieses legt das Abstimmungsdatum auf den 16. Oktober fest (§ 1 Abs. 1), erklärt obig erwähntes Gesetz Nr. 571/1987 für grundsätzlich anwendbar, enthält Vorschriften betreffend der Stimmabgabe (§ 2), formuliert die Abstimmungsfrage und erklärt die Antwortmöglichkeiten (§ 3 und 4), regelt die Ungültigerklärung von Stimmzetteln (§ 6), die Informationspflicht seitens der Regierung sowie der Einsatz finanzieller Mittel (§ 7). Die finnischen Stimmbürger stimmten dem EU-Beitritt mit 56.9% zu^{51, 52}.

c Schweden

Die schwedische Verfassung setzt sich aus vier Grundgesetzen zusammen⁵³. Das Grundgesetz zur Regierungsform von 1974 (Regeringsformen) sieht im Kapitel Acht zwei Arten von Referenden vor: das landesweite, konsultative (Art. 4 Abs. 1) sowie das Verfassungsreferendum (Art. 15 Abs. 3 und 4).

Zwar wurde vor dem Beitritt Schwedens zur EU die Verfassung revidiert, die Änderungen wurden dem Volk jedoch nicht zum Entscheid vorgelegt⁵⁴. Die

⁴⁷ Volksabstimmungsgesetz 1972, Bundesgesetzblatt Nr. 79/1973.

⁴⁸ Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä, 571/1987.

⁴⁹ Zum Ganzen siehe SUKSI MARKKU, The Institution of the Referendum in Finland, Yearbook of Finnish Foreign Policy 1994, S. 29-38, 31f.

⁵⁰ Laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi, 578/1994.

⁵¹ <http://lib.eduskunta.fi/ukk/Main.phx/showQuestion?id=178> (26. Mai 2010); http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=38120 (26. Mai 2010).

⁵² Zum Ganzen siehe ROSAS ALLAN, Finland's Accession to the European Union: Constitutional Aspects, European Public Law, Vol. 1 Nr. 2 1995, S. 166-170, 166.

⁵³ http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx (26. Mai 2010).

⁵⁴ GRILLER STEFAN 169.

Abstimmung vom 13. November 1994 über den EU-Beitritt wurde auf Art. 8.4 Regeringsformen gestützt: Bestimmungen betreffend das Abhalten eines landesweiten, konsultativen Referendums und das Verfahren für das Abhalten eines Verfassungsreferendums in einem Gesetz niedergelegt werden sollen. Mit Datum vom 9. Juni 1994 erliess das Parlament Gesetz Nr. 1994:1064 betreffend das Referendum über die EU-Mitgliedschaft⁵⁵. Dieses legt das Abstimmungsdatum fest (§ 1 Abs. 1), regelt unter anderem die Abstimmungsfrage (§ 1 Abs. 2) und erklärt in § 2 das Referendumsgesetz (Gesetz Nr. 1979/369 vom 31. Mai 1979⁵⁶) für anwendbar.

Das Resultat der Volksabstimmung vom 13. November 1994 fiel mit einem Ja-Stimmen Anteil von 52.3% gegenüber 46.8% Nein-Stimmen Anteil positiv aus.⁵⁷

6 Bilaterale Abkommen Schweiz 2000

Die Bundesversammlung genehmigte die vom Bundesrat ausgehandelten sieben bilateralen Abkommen in einem einzigen Beschluss⁵⁸. Nach Art. 89 Abs. 3 lit. c V-CH 1874 bzw. Art. 141 Abs. 2 lit. d Ziff. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (V-CH 1999) unterliegen Staatsverträge, welche zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen, dem fakultativen Referendum. Da mindestens eines der sieben Abkommen unter die genannten Bestimmungen zu subsumieren war, unterlag der Bundesbeschluss der fakultativen Volksabstimmung. Sollten 50'000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone innert 100 Tagen das Referendum verlangen, so ist die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 89 Abs. 2 V-CH 1874 bzw. Art. 141 Abs. 1 V-CH 1999 i.V.m. Art. 59 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976). Das Referendum kam am 16. Februar 2000 mit 66'733 Unterschriften zu Stande⁵⁹.

Das Schweizer Volk stimmte den bilateralen Verträgen am 21. Mai 2000 bei einer vergleichsweise hohen Stimmbeteiligung von 48.3% mit 1'497'093 Ja- gegenüber 730'980 Nein-Stimmen deutlich zu.⁶⁰

⁵⁵ Lag (1994:1064) om folkomröstning om EU-medlemsskap.

⁵⁶ Folkomröstningslag (1979:369).

⁵⁷ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2467/a/13454> (26. Mai 2010).

⁵⁸ Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie gegebenenfalls ihren Mitgliedstaaten oder der Europäischen Atomgemeinschaft andererseits vom 8. Oktober 1999, Bundesblatt 1999 8764.

⁵⁹ Bundesblatt 2000 1049.

⁶⁰ Bundesratsbeschluss über das Resultat der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 (Bilaterale Abkommen mit der EU) vom 27. Juni 2000, Bundesblatt 2000, 3773.

7 Volksabstimmungen über den EU-Beitritt im Jahre 2003

Im Jahre 2003 wurde in zahlreichen Staaten vor allem im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU über den Beitritt zu derselben abgestimmt. Die „Abstimmungswelle“ nahm ihren Anfang in Malta (8. März 2003) und setzte sich fort in Slowenien (23. März 2003), Ungarn (12. April 2003), Litauen (11. Mai 2003), der Slowakei (16./17. Mai 2003), Polen (7./8. Juni 2003), Tschechien (14. Juni 2003), Estland (14. September 2003) und Lettland (20. September 2003). Als letzte stimmten die Stimmbürger Rumäniens am 18./19. Oktober 2003 über eine Verfassungsänderung ab und schufen mit dem positiven Resultat die Grundlage für den EU-Beitritt des Staates per 1. Januar 2007.

In mehreren der genannten Staaten gingen den Volksabstimmungen mehr oder minder tief greifende Verfassungsrevisionen voraus⁶¹. Über die Verfassungsänderungen selbst wurde aber bloss in Rumänien abgestimmt.

a Malta

Lediglich Änderungen der maltesischen Verfassung (V-MT) müssen dem Volk unter den in Art. 66 Abs. 3 M-VT genannten Voraussetzungen zur Abstimmung vorgelegt werden. Weitere Regelungen bezüglich des Abhaltens von Referenden enthält die Verfassung nicht. Auch dem Gesetz über die Ratifikation von Abkommen⁶² sind keine Bestimmungen hierüber zu entnehmen.

Das Referendum über den EU-Beitritt Maltas dürfte sich nicht auf Art. 66 Abs. 3 V-MT, sondern auf Art. 3 Abs. 1 lit. a des Referendumsgesetzes⁶³ gestützt haben⁶⁴. Demnach soll das Volk über Vorschläge, welche das Parlament zu diesem Zweck in der Form einer Resolution verabschiedet hat, entscheiden.

Das am 29. Januar 2003 vom Präsidenten auf den 8. März festgelegte konsultative Referendum⁶⁵ fiel bei einer Stimmbeteiligung von knapp 91% mit 143'094 Ja-gegenüber 123'628 Nein-Stimmen⁶⁶ zu Gunsten des Beitritts aus.⁶⁷

b Slowenien

Die slowenische Verfassung vom 23. Dezember 1991 (V-SI) unterscheidet zwischen dem Staatsvertrags- (Art. 3a), dem Gesetzes- (Art. 90) und dem Verfassungs-

⁶¹ Vgl. ALBI ANNELI, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge 2005, S. 67ff.

⁶² Ratification of Treaties Act (Chapter 304) vom 9. März 1983.

⁶³ Referenda Act (Chapter 237) vom 20. Juli 1973.

⁶⁴ Die relevanten rechtlichen Grundlagen wurden nicht gefunden. Auch der Literatur konnten keine Hinweise darauf entnommen werden.

⁶⁵ Zur Zuständigkeit des Präsidenten siehe Art. 5 des Referendumsgesetzes.

⁶⁶ <http://www.doi.gov.mt/EN/elections/2003/Referendum/default.asp> (24. Mai 2010).

⁶⁷ CINI MICHELE, Malta Votes Twice for Europe: The Accession Referendum and General Election, March/April 2003, South European Society and Politics, Vol. 8 No. 3 (Winter 2003), S. 132-146, 135.

referendum (Art. 170). Grundlage des Referendums über die EU-Mitgliedschaft war der erst im Jahre 2003 eingefügte Art. 3a V-SI⁶⁸. Basierend auf einem Staatsvertrag, den die Nationalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit ratifiziert hat, kann Slowenien die Ausübung eines Teils seiner Hoheitsrechte einer auf dem Respekt der Menschenrechte, der Grundfreiheiten, der Demokratie wie auch dem Rechtsstaat gründenden internationalen Organisation übertragen (Art. 3a Abs. 1 V-SI). Bevor ein solcher Staatsvertrag ratifiziert wird, kann die Nationalversammlung diesen einem bindenden Referendum unterstellen. Zur Annahme der Vorlage ist die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erforderlich. Sollte eine solche Abstimmung abgehalten worden sein, so kann das Ratifizierungsgesetz nicht auch noch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (Art. 3a Abs. 2 V-SI). Weitere Bestimmungen zum Referendum enthält das Gesetz über das Referendum und die Volksinitiative vom 18. März 1994⁶⁹.

In der Abstimmung vom 23. März 2003 befürworteten 89.6% der Stimmenden den Beitritt Sloweniens zur Europäischen Union.⁷⁰

c *Ungarn*

Mit der Revision von 2002 wurde die ungarische Verfassung von 1949 (V-HU) unter anderem um Art. 2A ergänzt⁷¹. In dem Umfang, welcher zur Ausübung von Rechten und Erfüllung von Pflichten nach den EG- und EU-Gründungsverträgen geboten ist, kann Ungarn gestützt auf ein internationales Abkommen verfassungsrechtliche Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ausüben. Diese Befugnisse können auch durch Institutionen der Europäischen Union wahrgenommen werden (Art. 2A Abs. 1 V-HU). Für die Ratifikation eines in Absatz 1 genannten internationalen Abkommens bedarf es einer Zweidrittelmehrheit im Parlament (Art. 2A Abs. 2 V-HU).

Nach Art. 28B Abs. 1 V-HU können Volksabstimmungen über Gegenstände abgehalten werden, die in die Zuständigkeit des Parlaments fallen. Art. 28C regelt die möglichen Arten von Referenden und deren Auslöser. Nur wenn mindestens die Hälfte der gültig abgegebenen Stimmen und ein Viertel der Stimmberechtigten sich für dasselbe Resultat aussprechen, sind die Behörden bei obligatorischen Referenden daran gebunden (Art. 28C Abs. 6 V-HU). Weiterführende Bestimmungen enthält das Gesetz Nr. III/1998 über nationale Referenden und Volksinitiativen vom 17. Februar 1998^{72, 73}. Das Referendum über den Beitritt zu der EU wurde in dem ebenfalls 2002 in die Verfassung eingefügten und mittlerweile wieder aufgehobenen

⁶⁸ Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68 člena Ustave Republike Slovenije, 07. 03. 2003, UL RS 24/2003, stran 2785, dne 7.03.2003.

⁶⁹ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi.

⁷⁰ <http://www.dvk.gov.si/referendum/eu-nato/eng/index.html> (26. Mai 2010).

⁷¹ Gesetz Nr. LXI/2002 über die Änderung der Verfassung vom 17. Dezember 2002 (2002. évi LXI. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény módosításáról).

⁷² 1998. évi III. Törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.

⁷³ Vgl. dazu ALBI S. 141.

Art. 79 geregelt. Danach sollte am 12. April 2003 ein bindendes nationales Referendum über den Beitritt Ungarns zu der EU unter den im Beitrittsvertrag festgehaltenen Bedingungen abgehalten werden. Die Abstimmungsfrage lautete „Stimmen Sie damit einverstanden, dass Ungarn ein Mitglied der Europäischen Union wird?“. Die ungarischen Stimmberechtigten befürworteten diese Frage mit 83.76%⁷⁴.

d Litauen

Die litauische Verfassung vom 25. Oktober 1992 (V-LT) sieht nicht explizit ein Referendum über den Beitritt zur EU vor. Hingegen kennt sie verschiedene Arten von Verfassungsreferenden (Art. 148 V-LT). Zudem sollen gemäss Art. 9 Abs. 1 V-LT die bedeutendsten Angelegenheiten des Staates und der Nation in einem Referendum entschieden werden. Ein solches ist anzusetzen, wenn das Gesetz dies vorschreibt (Abs. 2) oder 300'000 Stimmberechtigte dies verlangen (Abs. 3). Mit dem Erlass des Gesetzes über das Referendum am 4. Juni 2002⁷⁵ nahm das litauische Parlament den in Art. 9 Abs. 4 V-LT enthaltenen Gesetzesauftrag wahr, wonach das Verfahren betreffend den Beschluss über das Abhalten einer Volksabstimmung sowie deren Durchführung durch ein Gesetz zu regeln seien.

Werden mit dem Beitritt zu einer internationalen Organisation teilweise Kompetenzen staatlicher Organe auf deren Institutionen übertragen, muss der Entscheid hierüber obligatorisch dem Volk vorgelegt werden (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 5 des Referendums-gesetzes). Gestützt auf Art. 9 und Art. 67 Abs. 3 V-LT, wonach das Parlament zuständig ist, Resolutionen betreffend Referenden zu fassen, sowie Art. 4 Abs. 1 Ziff. 5, Art. 9 und 15 des Referendumsgesetzes beschloss das Parlament mittels Resolution Nr. IX-1350 vom 27. Februar 2003 das Abhalten eines obligatorischen Referendums über die EU-Mitgliedschaft Litauens am 10./11. Mai 2003⁷⁶. 91.07% der Stimmenden sprachen sich anlässlich desselben für den EU-Beitritt aus⁷⁷.

e Slowakei

Die Verfassung der slowakischen Republik vom 1. September 1992 (V-SK) enthält in den Art. 7⁷⁸ und Art. 93-100 Regelungen über das Abhalten von Referenden.

Art. 7 Abs. 1 (V-SK) zufolge steht es der Slowakei offen, einem Staatenbund beizutreten. Der Bei- bzw. Austritt soll in einem Verfassungsgesetz, welches dem

⁷⁴ http://www.valasztas.hu/hu/parval2010/47/47_0.html (25.5.2010).

⁷⁵ Lietuvos Respublikos referendumo įstatymą, 2002 m. birželio 4 d. Nr. IX-929.

⁷⁶ Nutarimas dėl referendumo dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje, 2003 m. vasario 27 d. Nr. IX-1350.

⁷⁷ http://www3.lrs.lt/rinkimai/2003/referendumas/rezultatai/rez_I_16.htm (27. Mai 2010).

⁷⁸ Geändert durch Verfassungsgesetz 90/2001 vom 23. Februar 2001 (Ústavný zákon z 23. februára 2001 ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov).

Referendum unterliegt, geregelt werden (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 93 Abs. 1 V-SK). Der Begriff „Staatenbund“ bezieht sich auf die tschechisch-slowakischen Beziehungen und umfasst daher supranationale Organisationen wie die Europäische Union nicht⁷⁹. Nach Art. 7 Abs. 2 V-SK die Slowakei mittels eines internationalen Vertrages oder basierend auf einem solchen die Ausübung ihrer Befugnisse teilweise auf die Europäischen Gemeinschaften und die EU übertragen. Zu ihrer Gültigkeit bedürfen diese Verträge der Zustimmung des Parlamentes, nicht aber des Volkes (Art. 7 Abs. 4 V-SK).

Daneben kann ein Referendum über wichtige Angelegenheiten öffentlichen Interesses abgehalten werden. Davon ausgeschlossen sind unter anderem die Grundrechte und -freiheiten sowie Steuern betreffende Angelegenheiten (Art. 93 Abs. 2 und 3 V-SK). Die Volksabstimmung ist entweder auf Verlangen von 350'000 Stimmberechtigten oder auf Resolution des Parlamentes hin durch den Präsidenten anzuordnen (Art. 95 Abs. 1 V-SK). Der Präsident kann die Resolution bzw. das Bürgerbegehren vorgängig durch das Verfassungsgericht auf die Verfassungskonformität überprüfen lassen (Art. 95 Abs. 2 V-SK). Zur Gültigkeit des Abstimmungsergebnisses ist nach Art. 98 Abs. 1 V-SK das Vorliegen eines Beteiligungsquorums von 50% der Stimmberechtigten erforderlich. Im Übrigen erfährt das Referendum eine weitergehende Regelung durch Gesetz Nr. 564/1992 vom 19. November 1992⁸⁰.

Am 21. Januar 2003 verabschiedete das Parlament eine Resolution zum Abhalten eines Referendums über den EU-Beitritt⁸¹. Bei einer nur knapp über dem Quorum liegenden Stimmbeteiligung von 52.15% sprachen sich 92.46% der Stimmenden für die EU-Mitgliedschaft aus⁸².

f Polen

Die Verfassung Polens vom 2. April 1997 (V-PL) sieht neben dem Verfassungsreferendum (Art. 235 Abs. 6) und dem Referendum in wichtigen nationalen Angelegenheiten (Art. 125) in Art. 90 Abs. 3 i.V.m. Art. 125 auch die Möglichkeit des Abhaltens eines Staatsvertragsreferendums vor. Weitere Bestimmungen über das Abhalten von Referenden finden sich im gestützt auf Art. 125 Abs. 4 erlassenen Gesetz über landesweite Volksabstimmungen vom 14. März 2003^{83 84}.

⁷⁹ BELKO MARIÁN/KOPEČEK LUBOMÍR, Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences, *Středoevropské politické studie/Central European Political Studies Review*, Vol. 5, Nr. 2-3 2003; ALBI S. 68.

⁸⁰ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z. 19 novembra 1992 o spôsobe vykonania referenda č. 564/1992 Zb.

⁸¹ LÁŠTIC ERIK, Referendum experience in Slovakia: a long and winding road, in: PÁLLINGER ZOLTÁN TIBOR, *Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden 2007, S. 189-198, 195; <http://www.euroinfo.gov.sk/index/go.php?id=588> (27. Mai 2010).

⁸² <http://www.euroinfo.gov.sk/index/go.php?id=1145> (27. Mai 2010).

⁸³ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, *Dziennik Ustaw* 2003 nr. 57, poz. 507.

⁸⁴ Vgl. hierzu ALBI S.144.

Kraft eines internationalen Abkommens kann Polen Kompetenzen in gewissen Bereichen auf eine internationale Organisation oder Institution übertragen. Gesetze, mittels welchen solche Staatsverträge ratifiziert werden, müssen im Abgeordnetenhaus wie auch dem Senat mit je einer Zweidrittelmehrheit bei einem Präsenzquorum von mindestens der Hälfte der Mitglieder verabschiedet werden. Alternativ dazu kann im Einklang mit den Vorschriften nach Art. 125 V-PL ein landesweites Referendum abgehalten werden. Das Abgeordnetenhaus muss den Beschluss über die Wahl des Ratifikationsverfahrens mit der absoluten Mehrheit in Anwesenheit von wenigstens der Hälfte der Mitglieder fassen (Art. 90 Abs. 1 bis 4 V-PL).

Mit Beschluss vom 17. April 2003⁸⁵ legte das Parlament das Ratifikationsverfahren für den EU-Beitrittsvertrag fest: Am 7./8. Juni 2003 sollte eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Bei einer Stimmbeteiligung von 58.85% – Art. 125 Abs. 3 statuiert ein Beteiligungsquorum von 50% fiel das Resultat mit 77.45% der Stimmen zu Gunsten des Beitrittes aus^{86, 87}.

g Tschechien

Bei einer Stimmbeteiligung von 55.21% befürworteten die tschechischen Stimmberechtigten den EU-Beitritt mit deutlichen 77.33% Ja-Stimmen gegenüber 22.67% Nein-Stimmen.⁸⁸

Nach Art. 10a Abs. 1⁸⁹ der tschechischen Verfassung vom 16. Dezember 1992 (V-CZ) kann durch ein internationales Abkommen die Übertragung gewisser Befugnisse von Staatsorganen Tschechiens auf eine internationale Organisation oder Institution vorgesehen werden. Schreibt nicht ein Verfassungsgesetz das Abhalten eines Referendums vor, so ist nach Art. 10a Abs. 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 4 V-CZ für die Ratifikation eines solchen Vertrages die Zustimmung des Parlaments mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der anwesenden Abgeordneten wie auch der Senatoren erforderlich. Weitere Regelungen zum Abhalten des Referendums und zu den Kompetenzen des Verfassungsgerichtes im Zusammenhang mit unter Art. 10a V-CZ fallenden internationalen Verträgen finden sich in den Artikeln 62 lit. I, 87 Abs. 1 lit. I und m sowie Abs. 2 und Art. 89 Abs. 3 der Verfassung.

⁸⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw 2003 nr. 66 poz. 613.

⁸⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. w sprawie skorygowania wyników głosowania w referendum ogólnokrajowym w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw 2003 nr. 132 poz. 1222; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw 2003 nr. 132 poz. 1223.

⁸⁷ Vgl. zum Ganzen HOFFMEISTER FRANK, Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission, Croatian Yearbook of European Law and Policy, Vol. 3 (2007), S. 59-97, 71.

⁸⁸ <http://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=EN> (27. Mai 2010).

⁸⁹ Eingefügt mit Verfassungsgesetz Nr. 395/2001 (Ústavní zákon č. 395/2001).

Mit Datum vom 14. November 2002 erliess das Parlament das Verfassungsgesetz Nr. 512/2002 betreffend das Referendum über den Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union sowie der Änderung der Verfassung⁹⁰. Dieses unterstellt in Art. 1 Abs. 1 den Entscheid über den Beitritt zur EU dem Referendum, legt in Art. 1 Abs. 2 die Abstimmungsfrage fest und enthält unter anderem Regelungen bezüglich des zeitlichen Rahmens, in welchem das Referendum abgehalten werden muss, der Verkündung des Referendums sowie einer neuerlichen Abstimmung im Falle der Ablehnung des Beitritts (Art. 3). Gesetz Nr. 114/2003 vom 17. April 2003 über die Durchführung des Referendums über den Beitritt Tschechiens zur EU und die Änderung gewisser Gesetze (Gesetz über das Referendum)⁹¹ enthält detaillierte Bestimmungen über das hinsichtlich des Referendums einzuhaltende Verfahren.

h Estland

Nach § 162 der estnischen Verfassung vom 28. Juni 1992 (V-EE) unterliegen Änderungen des ersten (Allgemeine Bestimmungen) sowie des fünfzehnten Kapitels (Änderung der Verfassung) dem obligatorischen Referendum. Alle die übrigen Teile der Verfassung betreffenden Revisionen können gemäss § 163 V-EE entweder durch eine Dreifünftelmehrheit vom Parlamentes dem Referendum unterstellt (i.V.m. § 164 V-EE), in zwei aufeinanderfolgenden Parlamenten oder bei Dringlichkeit durch das Parlament beschlossen worden sein.

§ 105 der estnischen Verfassung vom 28. Juni 1992 (V-EE) zufolge kann das Parlament Gesetze oder andere Fragen des Staatslebens einer Volksabstimmung unterstellen. Ausgenommen hiervon sind allerdings unter anderem Angelegenheiten, welche die Ratifikation oder Kündigung internationaler Abkommen betreffen (§ 106 Abs. 1 V-EE). Diese fällt nach §121 in den Zuständigkeitsbereich des Parlamentes. Weitere Regelungen über das Abhalten von Volksabstimmungen finden sich im Referendumsgesetz vom 13. März 2002⁹².

Trotz der Ausschlussklausel von § 106 Abs. 2 und weiteren sich stellenden rechtlichen Problemen verabschiedete das Parlament am 18. Dezember 2002⁹³ Gesetz über die Ergänzung der Verfassung⁹⁴. Da der EU-Beitritt – nach § 1 des Gesetzes kann Estland im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Verfassung der Europäischen angehören – einer Änderung des I. Abschnittes der Verfassung im Sinne von § 162 gleichkam, unterlag das Gesetz dem obligatorischen Referendum.

⁹⁰ 515/2002 Sb., Ústavní zákon ze dne 14. listopadu 2002 o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁹¹ Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda).

⁹² Rahvahääletuse Seadus, vastu võetud 13. märtsil 2002.a, Riigi Teataja I 2002, 30, 76.

⁹³ <http://www.vyk.ee/varasemad/rh03/ylinfo/englinfo.stm> (25. Mai 2005).

⁹⁴ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Täiendamise Seadus, Riigi Teataja I 2003, 64, 429.

rendum⁹⁵. Das estnische Stimmvolk nahm das Gesetz bei einer Stimmbeteiligung von 64.06% mit 66.83% Ja-Stimmen an⁹⁶.

i Lettland

Nebst dem Verfassungs- (Art. 77) und dem Gesetzesreferendum (Art. 72) sieht die lettische Verfassung vom 15. Februar 1922 (V-LV) in Art. 68 Abs. 3, der im Hinblick auf den EU-Beitritt im Mai 2003 geändert wurde, ein Referendum über den Beitritt zu der Europäischen Union vor. Des Weiteren kann das Parlament mit absoluter Mehrheit beschliessen, eine wesentliche Änderung der Mitgliedschaft dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 68 Abs. 4 V-LV). Gültigkeitserfordernis für das Referendum ist gemäss Art. 79 V-LV eine Stimmbeteiligung, die der Hälfte derjenigen der letzten Parlamentswahlen entspricht. Zusätzliche Regeln betreffend das Abhalten von Referenden enthält das Gesetz über landesweite Referenden und die Gesetzesinitiative vom 31. März 1994⁹⁷.

Mit 66.97% Ja-Stimmen sprachen sich die lettischen Stimmberechtigten am 20. September 2003 für den EU-Beitritt aus. Die Stimmbeteiligung lag bei 71.5%.⁹⁸

j Rumänien

Die rumänische Verfassung vom 8. Dezember 1991 (V-RO) sieht zwei Arten von Referenden vor: ein vom Präsidenten auszurufendes über Fragen nationalen Interesses (Art. 90 V-RO) sowie das in Art. 151 Abs. 3 geregelte obligatorische Verfassungsreferendum.

In der Volksabstimmung vom 18./19. Oktober 2003 nahmen die rumänischen Stimmbürger mit 89.7%⁹⁹ Gesetz Nr. 429/2003 über die Revision der Verfassung¹⁰⁰ an. Damit wurde unter anderem auch der neue Art. 148 V-RO eingefügt. Der EU-Beitritt und die damit einhergehende Übertragung von Befugnissen auf deren Institutionen, musste vom Repräsentantenhaus und dem Senat in einer gemeinsamen Session mit einer Zweidrittelmehrheit in Form eines Gesetzes beschlossen werden.

⁹⁵ Vgl. zum Ganzen ALBI S. 88ff. und 145f.

⁹⁶ <http://www.vvk.ee/varasemad/rh03/tulemus/enght.html> (25. Mai 2010).

⁹⁷ Likumi „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu“, LV 47 (178), 20.04.1994.

⁹⁸ <http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/sae8dev.aktiv03er.vis> (26. Mai 2010).

⁹⁹ <http://www.parlament.ro/pls/dic/site.page?id=341> (27. Mai 2010).

¹⁰⁰ Lege de revizuire a Constituției României, 18 septembrie 2003.

IV Vertragsratifizierungsreferenden

1 Dänemark

Seit dem Beitritt Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften 1972 wurden die dänischen Stimmberechtigten weitere fünf Mal¹⁰¹ dazu aufgerufen, sich in einer Volksabstimmung über die Vertiefung der europäischen Integration zu äussern.

Die dänische Verfassung kennt verschiedene Anknüpfungspunkte für Volksabstimmungen, bezieht sich jedoch in keiner Bestimmung ausdrücklich auf die Europäische Integration. Dem Wortlaut der Verfassung ist folglich keine Verpflichtung zur obligatorischen Durchführung einer Volksabstimmung bezüglich europäischer Integrationsverträge zu entnehmen. Nach § 19 V-DK setzt die Ratifikation internationaler Verträge, sofern sie keine Übertragung von Hoheitsrechten beinhalten, lediglich die Zustimmung des Parlamentes voraus. Führt der zu ratifizierende Vertrag hingegen zu einer Übertragung von staatlichen Befugnissen, kommt das im Zusammenhang mit dem Beitrittsreferendum bereits erläuterte Verfahren nach § 20 V-DK zur Anwendung. So diene § 20 V-DK als Rechtsgrundlage des ersten Referendums zum Vertrag von Maastricht sowie desjenigen zum Vertrag von Amsterdam. Während die Stimmberechtigten die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht am 2. Juni 1992 mit einer Mehrheit von 50.7% bei einer Stimmbeteiligung von 83.1% ablehnten, stimmten am 28. Mai 1998 eine Mehrheit von 55.1% der Stimmberechtigten dem Vertrag von Amsterdam zu.¹⁰²

Der nach dem negativen Votum der dänischen Stimmberechtigten durch das Edinburgher Abkommen ergänzte Maastrichter Vertrag kam allerdings, obwohl er nach wie vor eine Kompetenzübertragung beinhaltete, nicht nach dem Verfahren von § 20 V-DK zur Volksabstimmung. Aufgrund des breit abgestützten nationalen Kompromisses¹⁰³ war zu erwarten, dass die für die Genehmigung kompetenzübertragender Staatsverträge notwendige Fünfsechstelmehrheit zustande kommen und ein Referendum nach § 20 V-DK somit ausschliessen würde. Um die Volksabstimmung trotzdem zu ermöglichen, verabschiedete das Parlament mit Gesetz Nr. 153/1993 am 31. März 1993 gestützt auf § 42 Abs. 6 V-DK eine einfache gesetzliche Rechtsgrundlage für ein Referendum.¹⁰⁴

Kompetenzübertragende Zustimmungsgesetze unterliegen bei Erreichen einer parlamentarischen Fünfsechstelmehrheit verfassungsrechtlich folglich nicht zwingend der Volksabstimmung. Damit über die Vorlagen trotzdem abgestimmt werden kann,

¹⁰¹ Einheitliche Europäische Akte (27.2.1986), Vertrag von Maastricht (18.6.1992 und 18.5.1998), Vertrag von Amsterdam (28.5.1998), Einführung der Gemeinschaftswährung (Euro) (28.9.2000).

¹⁰² Folketingets EU-Oplysning, Danske folkeafstemninger om EU, EU Baggrund Nr. 3 April 2002, S. 8.

¹⁰³ Der Text wurde am 30. Oktober 1992 veröffentlicht und ist abrufbar unter: <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/97ca9e4c/EU%20kompromis.pdf> (26. Mai 2010); vgl. dazu LAURSEN FINN, Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was avoided, Dalhousie EUC Occasional Paper No. 7, 2009, S. 6f.; abrufbar unter: http://euce.dal.ca/Files/Occasional_paper_%237_by_Laursen_2009.pdf (13. Mai 2010).

¹⁰⁴ Gesetz Nr. 153 vom 31. März 1993; abrufbar unter: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72041&exp=1> (25. Mai 2010).

bedarf es eines zusätzlichen Willens der parlamentarischen Mehrheit in der Form einer gesetzlichen Grundlage für ein Referendum. Ob es sich bei dem Verfahren nach § 42 Abs. 6 V-DK, wie von der Regierung angenommen, jedoch tatsächlich um eine frei wählbare, alternative Verfassungsgrundlage zur Durchführung einer Volksabstimmung handelt, ist umstritten.¹⁰⁵ Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Interpretationsspielraum der Exekutive beziehungsweise des dafür zuständigen Justizministeriums betreffend der Beurteilung des Vorliegens einer Kompetenzübertragung beachtlich ist und dem obersten Gerichtshof hinsichtlich dieser Frage keine wesentliche Rolle zuzukommen scheint.¹⁰⁶

Eine grundsätzlich unterschiedliche Rechtsnatur wies hingegen das Referendum über den Beitritt Dänemarks zur Einheitlichen Europäischen Akte auf. Man ging davon aus, dass durch die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte keine weiteren Hoheitsrechte übertragen würden und dementsprechend die parlamentarische Zustimmung gemäss § 19 V-DK ausreiche.¹⁰⁷ Das Vorhaben fand im Parlament allerdings keine Mehrheit, worauf eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene, jedoch auch nicht ausgeschlossene, konsultative Volksabstimmung durchgeführt wurde.¹⁰⁸ Obwohl dem Votum rechtlich keine Bindungswirkung zukam, ging man mehrheitlich davon aus, dass sich das Parlament dem Volksvotum nicht entgegenstellen würde.¹⁰⁹

2 Irland

Eine ebenso lange Tradition von EU-bezogenen Volksabstimmungen kennt Irland, wo seit Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften 1972 insgesamt sieben Vertragsratifikationsreferenden¹¹⁰ durchgeführt worden sind. Den Volksabstimmungen lagen jeweils verfassungsändernde Gesetze zugrunde, welche in Irland gemäss Art. 46 Abs. 2 V-IE zwingend dem Referendum unterstellt sind. Das Verfassungsänderungsgesetz zur Ermächtigung der Ratifikation des Vertrages von Nizza beziehungsweise des Vertrags von Lissabon wurde von den Stimmberechtigten jeweils in der ersten Volksabstimmung verworfen und erst im zweiten Anlauf¹¹¹ angenommen.

¹⁰⁵ Vgl. dazu RASMUSSEN HJALTE, Denmark's Waning Constitutionalism, in: ALBI ANNELI/ZILLER JACQUES (Hrsg.), The European Constitution and National Constitutions, Den Haag 2007, S. 151.

¹⁰⁶ RASMUSSEN, S. 152.

¹⁰⁷ vgl. dazu RIDEAU JOEL, Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne, in: AUER ANDREAS/FLAUSS JEAN-FRANÇOIS (Hrsg.), Le référendum européen, Brüssel 1997, S. 89.

¹⁰⁸ Gesetz Nr. 24/1986 vom 5. Februar 1986; abrufbar unter: <http://retsinformation.w0.dk/print.aspx?id=20958&exp=1> (25. Mai 2010).

¹⁰⁹ RIDEAU S. 89.

¹¹⁰ Einheitliche Europäische Akte (26.5.1987), Vertrag von Maastricht (18.6.1992), Vertrag von Amsterdam (22.5.1998), Vertrag von Nizza (7.6.2001 und 19.10.2002), Vertrag von Lissabon (12.6.2008 und 2.10.2009).

¹¹¹ Amendment No. 26/2002 vom 7. November 2002 (Twenty-sixth Amendment of the Constitution Act, 2002) und Amendment No. 28/2009 vom 15. Oktober 2009 (Twenty-eighth Amendment of the Constitution Act 2009).

Im Zusammenhang mit dem Ratifizierungsverfahren der Einheitlichen Europäischen Akte hatte sich das irische Verfassungsgericht aufgrund einer Klage mit der Frage zu befassen, ob für die Ratifikation ein parlamentarischer Zustimmungsbeschluss ausreiche oder ein Volksentscheid für den Abschluss des Verfahrens notwendig sei.¹¹² Das Gericht prüfte, ob der dem irischen Staat mit dem "Third Amendment of the Constitution Act" eingeräumte Kompetenzrahmen gemäss Art. 29 Abs. 4 Ziff. 3 V-IE durch die Einheitliche Europäische Akte überschritten wurde. Es kam zum Schluss, dass Teile des Vertrages, namentlich die unter dem III. Titel vereinbarte Zusammenarbeit im Bereich der Aussenpolitik, nicht von der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsklausel gedeckt war. Die Vertragsänderungen beinhalteten dementsprechend eine zusätzliche Übertragung staatlicher Hoheitsrechte an eine internationale Organisation.¹¹³ Der Entscheid des Gerichts fiel mit einer knappen Mehrheit von drei gegen zwei Stimmen, wobei sich der Gerichtspräsident gegen die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung aussprach.

Das Urteil im Fall Crotty v. Toiseach blieb das einzige seiner Art und die Frage der Notwendigkeit eines Referendums im Ratifikationsverfahren zu Europäischen Integrationsverträgen wurde nicht nochmals höchstrichterlich beurteilt. Trotz dieser im Grunde genommen rudimentären Rechtsprechung geht man allgemein davon aus, dass jede Änderung der Integrationsverträge eine durch die bestehende Ermächtigung nicht gedeckte Kompetenzübertragung darstelle und dementsprechend zwingend eine Volksabstimmung durchzuführen sei.¹¹⁴ Folglich gingen seither sämtlichen Vertragsratifikationen formelle Verfassungsrevisionen voraus, welche den Stimmberechtigten zur Entscheidung vorgelegt wurden. Ohne weitere verfassungsgerichtliche Bestätigung der Rechtslage hat sich somit eine Tradition von ordentlich obligatorischen Referenden zu europäischen Integrationsverträgen entwickelt. Angesichts der Tragweite der richterlichen Intervention und den daraus erwachsenen Schwierigkeiten für die gesamte europäische Integration hat die höchstrichterliche Rechtsprechung deshalb viel Kritik erfahren müssen.¹¹⁵

3 Frankreich

Die in Frankreich in den Jahren 1992 und 2005 durchgeführten Volksabstimmungen entsprechen der dieser Untersuchung zugrundeliegenden Definition der Vertragsratifikationsreferenden. Am 20. September 1992 nahmen die aufgerufenen Stimmberechtigten das Gesetz zur Ermächtigung der Ratifizierung des Vertrags von

¹¹² Urteil des Supreme Court vom 9.4.1987, Crotty v. An Taoiseach [1987] IR 713.

¹¹³ Crotty v. Taoiseach (Fn. 83), S. 770.

¹¹⁴ HOGAN GERARD, Ratification of the European Constitution - Implications for Ireland, in: ALBI/ZILLER S. 141.

¹¹⁵ Vgl. u.A.: BARRETT GAVIN, Building a Swiss Chalet in an Irish Landscape? Referendums & Supreme Court, European Constitutional Law Review, 5: 32-70, 2009, S. 43f.

Maastricht¹¹⁶ mit 51.04% befürwortenden Stimmen an.¹¹⁷ Hingegen lehnte die französische Stimmbevölkerung den Entwurf für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über eine Verfassung für Europa¹¹⁸ am 29. Mai 2005 mit einer Mehrheit von 54.67% ab¹¹⁹. Beide Volksabstimmungen folgten dabei dem Verfahren nach Art. 11 der Verfassung (V-FR) und wurden vom Präsidenten der Republik angeordnet.¹²⁰

Nach Art. 11 Abs. 1 V-FR können den Stimmberechtigten u.a. Gesetzesentwürfe zur Entscheidung vorgelegt werden, mit denen die Ermächtigung zur Ratifikation internationaler Verträge erteilt wird. Die Bestimmung setzt weiter voraus, dass die zugrundeliegenden Staatsverträge verfassungskonform sind und sich auf die Funktionsweise der innerstaatlichen Institutionen auswirken. Zur Prüfung ihrer Verfassungsmässigkeit wurden die angesprochenen Integrationsverträge dem Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) jeweils vom Präsidenten der Republik gestützt auf Art. 54 der Verfassung vorgelegt. Mit Entscheidung vom 9. April 1992 stellte der Verfassungsrat fest, dass der Vertrag von Maastricht hinsichtlich verschiedener Bestimmungen¹²¹ mit der damals geltenden Verfassung im Widerspruch stand und es folglich vor der Ratifizierung einer Verfassungsänderung bedurfte.¹²² Ebenso hielt das Gericht am 19. November 2004 Teile des Vertrags über eine Verfassung für Europa für verfassungswidrig.¹²³

Das Verfahren zur Änderung der französischen Verfassung ist in Art. 89 V-FR geregelt. Zur Verabschiedung der Verfassungsänderung bedarf es gemäss Abs. 2 neben der Zustimmung in beiden Kammern der Bestätigung in einem Referendum. Durch Präsidialentscheid kann von dem Erfordernis der Volksabstimmung allerdings abgewichen werden, wobei das Verfassungsgesetzes in diesem Fall durch

¹¹⁶ Loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne (JORF du 25 septembre 1992, p. 13294, NOR: MAEX92000086L) .

¹¹⁷ Conseil Constitutionnel, Décision du 23 septembre 1992, Proclamation des résultats du référendum du 20 septembre 1992, Recueil, p. 91 , JORF du 25 septembre 1992, NOR: CSCX9210416S.

¹¹⁸ Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum (JORF n° 58 du 10 mars 2005, p. 3984, NOR: PREX0508197D; korrigiert durch JORF du 12 mars 2005, p. 4256, NOR: PREX0508197Z)

¹¹⁹ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html (26. Mai 2010).

¹²⁰ Décret du 1er juillet 1992 décidant de soumettre un projet de loi au référendum (JORF du 2 juillet 1992, p. 8682, NOR: PREX9210576D) sowie Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum (JORF n° 58 du 10 mars 2005, p. 3984, NOR: PREX0508197D; korrigiert durch: JORF du 12 mars 2005, p. 4256; NOR: PREX0508197Z).

¹²¹ I.e. die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger (Art. 8b EGV), die gemeinsame Währungs- und Wechselkurspolitik (Art. 102a ff. EGV) sowie der Vorschriften über die Einreise in den Binnenmarkt und den Personenverkehr im Binnenmarkt (Art. 100c EGV).

¹²² Conseil Constitutionnel, Décision n°92-308 du 9 avril 1992/Grande décision n° 45 - Maastricht I, II, III, JORF du 11 avril 1992, p. 5354; siehe dazu: OLIVER PETER, The French Constitution and the Treaty of Maastricht, International and Comparative Law Quarterly, Volume 43: 1-25, 1994, S. 11-16; BLUMANN CLAUDE, La ratification par la France du traité de Maastricht, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 379, 1994, S. 394-396 und WALTER CHRISTIAN, Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrates zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, EuGRZ 1999, S. 183 ff.

¹²³ Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 (Traité établissant une Constitution pour l'Europe), JORF du 24 novembre 2004, p. 19885 .

Dreifünftel des Kongresses zu verabschieden ist (Abs. 3). Die im Zuge der Integrationsverträge erlassenen Verfassungsgesetze wurde jeweils im letzteren Verfahren durch Zustimmung von drei Fünfteln des Kongresses beschlossen. Ein Verfassungsreferendum fand nicht statt. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Verfassungsrevisionen ist ohnehin selten und beschränkt sich seit Bestehen der fünften Republik (1958) auf lediglich einen Anwendungsfall.¹²⁴ Hinsichtlich der Ratifizierungsverfahren zu Europäischen Integrationsverträgen spielten Verfassungsreferenden bisher keine Rolle.

Die Volksabstimmungen gemäss Art. 11 V-FR beziehungsweise Art. 89 V-FR unterscheiden sich hinsichtlich ihres Abstimmungsgegenstandes grundsätzlich von einander. Während dem Referendum nach Art. 11 V-FR einfache Gesetzesentwürfe zugrunde liegen, handelt es sich beim Referendum gemäss Art. 89 V-FR um ein Verfassungsreferendum. Im Falle der in Frage stehenden Referenden haben sich die Stimmberechtigten jeweils lediglich über die Ermächtigung zur Ratifikation der internationalen Verträge ausgesprochen.¹²⁵ Des Weiteren ist die unterschiedliche Rolle des Präsidenten in den Verfahren beachtlich. Verfassungsänderungen sind jeweils von beiden Kammern des Parlaments zu verabschieden, wohingegen es dem Präsidenten bei Gesetzesreferenden nach Art. 11 V-FR ermöglicht wird, auf einen zustimmenden Parlamentsbeschluss zu verzichten.

4 Spanien

Mit der Volksabstimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde am 20. Februar 2005 in Spanien die erste und bisher einzige EU-bezogene Volksabstimmung durchgeführt. Die Vorlage wurde dabei von 76.73% der Abstimmenden angenommen.¹²⁶

Die spanische Verfassung (V-ES) kennt neben den rechtlich verbindlichen Verfassungsreferenden (Art. 167 Abs. 3 und Art. 168 Abs. 3 V-ES) gemäss Art. 92 Abs. 1 V-ES die Möglichkeit einer konsultativen Volksbefragung, sofern es sich in der Sache um politische Entscheidungen von besonderer Wichtigkeit handelt. Die im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens zum Vertrag über eine Verfassung für Europa durchgeführte Volksabstimmung stützte sich auf diese letztere Bestimmung und hatte dementsprechend rechtlich keine Bindungswirkung.

Eine Volksbefragung wird gemäss Art. 92 Abs. 2 der Verfassung auf Initiative der Regierung und nach Zustimmung des Abgeordnetenhauses durch den König formell

¹²⁴ Referendum vom 24. September 2000; vgl. hierzu: HAMON FRANCIS/TROPER MICHEL, *Droit Constitutionnel*, 30. Aufl., Paris 2007, S. 608.

¹²⁵ Vgl. dazu OLIVER, S. 20; Die den Stimmberechtigten vorgelegten Abstimmungsfragen lauteten: 20.9.1992: "Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République autorisant la ratification du traité sur l'Union Européenne?" 29.5.2005: "Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe?"

¹²⁶ PÉREZ TREMPES PABLO/SAIZ ARNAIZ ALEJANDRO, Spain's Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, in: ALBI ANNELI/ZILLER JACQUES, *The European Constitution and National Constitutions*, The Hague 2007, S. 53.

angeordnet. Der Anwendungsbereich der Volksbefragung scheint dem Wortlaut der Bestimmung entsprechend sehr weit zu sein. Einigkeit besteht in der Literatur dahingehend, dass mit dem Referendum kein bereits ausgearbeitetes Gesetz, sondern lediglich eine Abstimmungsfrage zur Beantwortung vorgelegt werden kann.¹²⁷ Die Volksabstimmung hat keine direkte Wirkung auf die bestehende Rechtsordnung, sondern dient lediglich einer grundsätzlichen, politischen Orientierung.¹²⁸ Die Stimmberechtigten hatten sich in diesem Sinne darüber zu äussern, ob sie den Vertrag über eine Verfassung für Europa billigen.¹²⁹

Im Vorfeld der Volksabstimmung prüfte das spanische Verfassungsgericht auf Antrag der Regierung die Verfassungskonformität des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Das Gericht hatte insbesondere den Vorrang von Unionsrecht gegenüber Landesrecht (Art. 16 Vertrag über eine Verfassung für Europa) sowie die Anwendbarkeit des Verfahrens nach Art. 93 V-ES zu prüfen. Nach Art. 93 V-ES kann durch ein organisches Gesetz (ley orgánica) die Ermächtigung zur Ratifizierung eines internationalen Vertrages erteilt und damit die Ausübung verfassungsrechtlich eingeräumter Kompetenzen übertragen werden.¹³⁰ Mit Entscheid vom 13. Dezember 2004 stellte das Gericht fest, dass mit Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa eine zulässige Übertragung im Sinne von Art. 93 V-ES vorliegt und die geltende Verfassung deshalb nicht verletzt werde.¹³¹ Auf eine vorgängige Verfassungsänderung und ein allfälliges Verfassungsreferendum konnte folglich verzichtet werden.

5 Niederlande

Am 1. Juni 2005 stimmten die niederländischen Stimmberechtigten in der ersten nationalen Volksabstimmung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa ab, obwohl die niederländische Verfassung keine Bestimmungen zu Referenden enthält. Eine rechtliche Grundlage musste dementsprechend vorgängig geschaffen werden, was das Parlament mit dem im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren¹³² erlassenen "Wet raadplegend referendum Europese Grondwet" auch tat.¹³³ Die

¹²⁷ Vgl. m.w.H. LADISA LAURENT, Le référendum national consultatif en Espagne, *Revue internationale de droit comparé*, Année 2000, Volume 52, No. 3, p. 618, insbesondere Fn. 42.

¹²⁸ LADISA S. 618.

¹²⁹ Siehe Art. 1 Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: [...] ¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?; abrufbar unter: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd5-2005.html# (14. Mai 2010).

¹³⁰ Art. 93 Span.Verf. vom 31. Oktober 1978: *Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. [...]*

¹³¹ Urteil des Tribunal Constitucional vom 13. Dezember 2004, 1/2004.

¹³² Vgl. dazu BELLMANN JÖRG, Niederlande - die Verfassung als Sündenbock, in: KÖNIG/DAIMER/FINKE (Hrsg.), *Plebiszit und Ratifikation*, Speyer, 2006, S. 81.

¹³³ Wet van 27 januari 2005, Stb. 44, betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet). <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vgxve9ti7ps6/f=y.pdf> (4. Mai 2010).

Volksabstimmung hatte keine verbindlichen Rechtswirkungen und fand vor Beginn der parlamentarischen Ratifikationsdebatte statt.

In den Niederlanden können parlamentarische Gesetze aufgrund des Fehlens eines Verfassungsgerichts nicht gerichtlich auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Somit liegen auch keine verfassungsgerichtlichen Erkenntnisse über die Zulässigkeit von Referenden vor. Allerdings lassen sich aus der gutachterlichen Tätigkeit des Staatsrates (Raad van State) Hinweise bezüglich der Stellung von Referendumsabstimmungen in der niederländischen Verfassungsordnung entnehmen. Nach Ansicht des Staatsrates ist es dem parlamentarischen Gesetzgeber beispielsweise verwehrt eine bindende Volksabstimmung ohne vorgängige Verfassungsänderung durchzuführen.¹³⁴

Sowohl bezüglich des Referendums über den Vertrag über eine Verfassung für Europa, als auch gegenüber der Zweckmässigkeit eines allfälligen Referendums hinsichtlich des Reformvertrages (später Vertrag von Lissabon) nahm der Staatsrat gutachterlich Stellung. Mit Bericht vom 14. Juli 2003 zum "Wet raadplegend referendum Europese Grondwet" hielt der Staatsrat hierzu fest, dass die Verfassungsrelevanz des Vertrages über eine Verfassung für Europa das Abhalten einer Volksabstimmung grundsätzlich rechtfertigen würde.¹³⁵ Über die bei der Anordnung einer Referendums zu berücksichtigenden Faktoren äusserte sich der Staatsrat zudem in seinem Gutachten vom 12. September 2007, welches er im Auftrag der Regierung anlässlich des Mandats für die Regierungskonferenz 2007¹³⁶ verfasst hatte.

Nach Ansicht des Staatsrates lassen sich aus der Verfassung keine Bestimmungen entnehmen, welche es dem Gesetzgeber grundsätzlich verbieten würden, ein nicht-bindendes Referendum zu veranlassen. Allerdings fordert er eine spezielle Rechtfertigung, wobei die Tatsache, dass bereits ein Referendum stattgefunden hat, dazu nicht genügt.¹³⁷ Das Referendum sollte sich nach Ansicht des Staatsrates nicht zu einem strukturellen Instrument entwickeln und damit die gemäss Art. 91 der Verfassung dem Parlament bei zustimmungsbedürftigen Staatsverträgen zugeordnete Rolle verändern. Das bezüglich der Ratifikation von Staatsverträgen verfassungsrechtlich festgelegte, geschlossene Ratifizierungssystem sollte nach Ansicht des Staatsrates prinzipiell erhalten bleiben.¹³⁸ Was die Anforderungen an die spezielle Rechtfertigung anbelangt, unterbreitete der Staatsrat der Regierung einen Katalog mit zu

¹³⁴ Siehe Gutachten des Staatsrates vom 12. September 2007 (Nr. W02.07.0254/II/E), Erw. 4.2.a

¹³⁵ Gutachten des Staatsrates vom 14. Juli 2003, (Nr. W04.03.0194/I), abrufbar unter: www.raadvanstate.nl; Vgl.dazu die Kommentare von: BESSELINK L.F.M., Constitutional Referenda in the Netherlands: A Debate in the Margin, *Electronic Journal of Comparative Law*, Volume 11.1 (Mai 2007), S. 14, abrufbar unter: <http://www.ejcl.org> (12. Mai 2010) sowie ZILLER JACQUES, The Law and Politics of the Ratification of the Lisbon Treaty, in: GRILLER STEFAN/ZILLER JACEQUES (Hrsg.), *The Lisbon Treaty - EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien 2008, S. 316 f.

¹³⁶ Abrufbar unter: register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf (26. Mai 2010).

¹³⁷ Gutachten des Staatsrates vom 12. September 2007 (Nr. W02.07.0254/II/E), Pt. 4.2.b

¹³⁸ VOERMANS WIM J.M., Constitutional Reserves and Covert Constitutions, *Indian Journal of Constitutional Law*, Volume 3: 84-104, S. 97; abrufbar unter: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/14065> (12. Mai 2010).

berücksichtigenden Faktoren, wie beispielsweise Umfang und Ziel des Staatsvertrages, dessen bi- oder multilateraler Charakter, die politische Verantwortlichkeit sowie die politische Bindungswirkung des Abstimmungsergebnisses.¹³⁹

In Bezug auf die beabsichtigten Vertragsänderungen wie sie im Mandat für eine Regierungskonferenz festgelegt waren, bewertete der Staatsrat das Fehlen von wesentlichen Elementen einer Verfassung (i.e. Grundrechte, Verfassungssymbole sowie eine grundlegende Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten) jedenfalls als substantiellen Unterschied zum Vertrag über eine Verfassung für Europa.¹⁴⁰

6 Luxemburg

Obwohl Luxemburg keine Tradition von Volksabstimmungen kennt, beschloss die Regierung am 27. Juni 2003 die zukünftige europäische Verfassung dem Referendum zu unterstellen.¹⁴¹ Nachdem das Parlament die Ausführungsbestimmungen in einem Rahmengesetz geregelt hatte, erliess es gestützt auf Art. 51 Abs. 7 der Verfassung (V-LU) das Gesetz betreffend die Organisation des Referendums über den Verfassungsvertrag.¹⁴² Die darin formulierte Abstimmungsfrage lautete: "Sind Sie für den Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet in Rom, am 29. Oktober 2004?". Am 10. Juli 2005 bejahte die aufgerufene Stimmbevölkerung mit einer Mehrheit von 56.52% die vorgelegte Frage.¹⁴³

Die luxemburgische Verfassung kennt gemäss Art. 51 Abs. 7 die Möglichkeit eines Referendums, sofern dies gesetzlich so vorgesehen ist. Wie sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt, handelt es sich bei dieser Institution lediglich um eine Meinungsäusserung durch die aufgerufene Stimmbevölkerung. Eine rechtliche Bindungswirkung kommt dem Votum nicht zu.

Abgesehen von dieser Volksbefragung sieht die luxemburgische Verfassung gemäss Art. 114 V-LU seit der Revision des Artikels im Dezember 2003¹⁴⁴ ein fakultatives, bindendes Referendum im Verfahren der Verfassungsänderung vor. So können Verfassungsänderungen nach erster Lesung auf parlamentarischen

¹³⁹ Gutachten des Staatsrates vom 12. September 2007 (Nr. W02.07.0254/II/E), Pt. 4.2.b Ziff. 1-5.

¹⁴⁰ Ebenda, Pt. 5

¹⁴¹ Siehe Pressecommuniqué der Regierung vom 27. Juni 2003, abrufbar unter: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2003/06/27constitution/index.html (11. Mai 2010).

¹⁴² Am 28. Januar 2005 stimmte das Parlament über das Rahmengesetz "Gesetz vom 4. Februar 2005 über das Referendum auf nationaler Ebene" ab und verabschiedete am 12. April 2005 das "Gesetz vom 14. April 2005 betreffend die Organisation des Referendums über den Verfassungsvertrag".

¹⁴³ Abrufbar unter: <http://www.verfassung-fir-europa.lu/de/referendum/resultat/index.html> (26. Mai 2010).

¹⁴⁴ Loi du 19 décembre 2003 portant révision de l'article 114 de la Constitution, Au Mémorial A n° 185 du 31.12.2003, abrufbar unter: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/0185/index.html> (18. Mai 2010)

Minderheitsantrag oder auf Antrag aus der Mitte der Stimmberechtigten einer Volksabstimmung zugeführt werden. Ist dies der Fall, ersetzt der Volksentscheid einen Parlamentsbeschluss in zweiter Lesung und wirkt daher bindend.¹⁴⁵

Im Zusammenhang mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa war eine Verfassungsänderung und ein anschliessendes Verfassungsreferendum nicht notwendig. Das Zustimmungsgesetz wurde am 28. Juni 2005 erstmals in der Abgeordnetenkammer gelesen und am 25. Oktober 2005 verabschiedet.¹⁴⁶

V Policy-Referenden

1 Frankreich

In Frankreich waren die Stimmberechtigten am 23. April 1972 auf Anordnung des Präsidenten¹⁴⁷ dazu aufgerufen über den Beitritt von Grossbritannien, Dänemark, Irland und Norwegen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beziehungsweise zur Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) zu entscheiden. Die Volksabstimmung stützte sich auf das Verfahren nach Art. 11 V-FR¹⁴⁸, wenngleich es zweifelhaft war, inwiefern sich der Beitritt weiterer Mitgliedstaaten auf die Funktionsweise der innerstaatlichen Institutionen auswirken sollte.¹⁴⁹ Eine vorgängige Verfassungsänderung war nicht notwendig. Mit einer Mehrheit von 68.3% der Stimmberechtigten wurde die Vorlage angenommen und die Ermächtigung zur Ratifikation des Beitrittsvertrages erteilt.¹⁵⁰

2 Italien

Ohne direkten Zusammenhang mit der Ratifizierung eines internationalen Vertrages wurde in Italien am 18. Juni 1989, gleichzeitig mit den europäischen Parlamentswahlen, eine konsultative Volksabstimmung durchgeführt. Das am 3. April 1989 gestützt auf Art. 71 der italienischen Verfassung (V-IT) erlassene Verfassungsgesetz Nr. 2/1989 diente dabei als rechtliche Grundlage.¹⁵¹ Dem Erlass

¹⁴⁵ Vgl. DUMONT PATRICK/POIRIER PHILIPPE, Luxembourg, European Journal of Political Research 43: 1070-1077, 2004, S. 1071.

¹⁴⁶ Loi du 25 novembre 2005 portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004, Au Mémorial A n° 197 du 09.12.2005; abrufbar unter: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/0197/index.html> (28. Mai 2010).

¹⁴⁷ Décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum, JORF du 6 avril 1972, p. 3499.

¹⁴⁸ Vgl. oben S. 20f.

¹⁴⁹ Siehe dazu: RIDEAU S. 107f.

¹⁵⁰ Conseil Constitutionnel, Décision du 28 avril 1972, Proclamation des résultats du référendum du 23 avril 1972, JORF du 29 avril 1972, p. 4460.

¹⁵¹ Abrufbar unter: http://www.italgiure.giustizia.it/nir/1989/lexs_122359.html (27. Mai 2010).

dieses Verfassungsgesetzes durch die beiden Parlamentskammern ging eine Initiative der Europäischen Föderalismusbewegung voraus, welche im Juni 1988 eingereicht wurde. Die den Stimmberechtigten vorzulegende Abstimmungsfrage¹⁵² war im Verfassungsgesetz selbst enthalten und zielte im wesentlichen auf die Schaffung einer politischen Union ab. Mit einem Ja-Stimmen-Anteil von rund 88% fiel das Resultat klar positiv aus.¹⁵³

3 Dänemark

Am 6. September 2000 nahm das Folketing den Gesetzentwurf Nr. 288¹⁵⁴ zur Ermächtigung der Teilnahme Dänemarks an der Gemeinschaftswährung an, wobei die gemäss § 20 V-DK für die Übertragung von staatlichen Befugnissen erforderliche Zustimmung durch eine Fünftstelmehrheit verfehlt wurde.¹⁵⁵ Der damit notwendige gewordene Volksentscheid über die Einführung der Gemeinschaftswährung (Euro) fand am 28. September 2000 statt und wurde von einer Mehrheit von 53.2% der Stimmberechtigten verworfen.¹⁵⁶ Hinsichtlich dem Verfahren unterscheidet sich die Abstimmung aus mitgliedstaatlicher nicht von anderen gemäss § 20 V-DK durchgeführten Referenden.

4 Schweden

Wie bereits im Rahmen des Beitrittsreferendums stützte sich das konsultative Referendum vom 14. September 2003 über die Einführung des Euro auf Art. 8.4 Regeringsformen.¹⁵⁷ Die notwendige Rechtsgrundlage für die Volksabstimmung erliess das Parlament am 13. März 2003 mit dem Gesetz Nr. 2003:83.¹⁵⁸ Die aufgerufenen Stimmbevölkerung sprach sich im Referendum mit einem Anteil von 55.9% Nein-Stimmen in der Folge gegen die Einführung der Gemeinschaftswährung aus.¹⁵⁹

5 Schweiz

Die Referendumspraxis in der Schweizerischen Eidgenossenschaft lässt sich nur schwer in die bestehenden Kategorien von Referenden einordnen. Da die Schweiz der Europäischen Union nicht beigetreten ist und dementsprechend ihr Verhältnis zur

¹⁵² «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?» .

¹⁵³ Abrufbar unter: <http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>.

¹⁵⁴ L 288: Forslag til Lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta.

¹⁵⁵ http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19991/lovforslag_oversigtsformat/L288.htm (28. Mai 2010).

¹⁵⁶ http://www.eu-oplysningen.dk/fakta_en/denmark/referenda/ (27. Mai 2010).

¹⁵⁷ Vgl. oben S.8.

¹⁵⁸ Lag (2003:83) om folkomröstning om införande av euron.

¹⁵⁹ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2467/a/13454> (27. Mai 2010)

EU auf einer bilateralen Grundlage beruht, beschlagen die Abstimmungen mit EU-Bezug regelmässig nur einzelne Politikbereiche.

Die Volksabstimmungen vom 8. Juni 1997 und 4. März 2001 waren jeweils das Resultat von Volksinitiativen, wie sie in Art. 121 Abs. 1 und 2 BV 1874 beziehungsweise Art. 139 Abs. 1 BV 1999 vorgesehen sind. Inhaltlich zielten die beiden Volksinitiativen auf die Beitrittsfrage ab. Während die Volksinitiative "EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk"¹⁶⁰ entsprechende Verhandlungen sofort abubrechen und nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Stimmberechtigten wieder aufzunehmen beabsichtigte, zielte die Volksinitiative "Ja zu Europa"¹⁶¹ auf die umgehende Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ab. Beide Initiativen wurden in der Volksabstimmung deutlich abgelehnt.¹⁶²

Bei den Abstimmungen über die Abkommen von Schengen/Dublin¹⁶³ (5. Juni 2005), über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit¹⁶⁴ (25. September 2005) sowie diejenige über die Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens bzw. dessen Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien¹⁶⁵ (8. Februar 2009) handelte es sich um fakultative Staatsvertragsreferenden im Sinne von Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV 1999. Die Vorlagen wurden von den Stimmberechtigten allesamt angenommen.¹⁶⁶ Nach Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 BV 1999 unterliegen Genehmigungsbeschlüsse zu Staatsverträgen, welche wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern, dem fakultativen Referendum. Da die Umsetzung sämtlicher Abkommen Änderungen von Bundesgesetzen¹⁶⁷ erforderte, unterstanden die Beschlüsse jeweils dem fakultativen Referendum.¹⁶⁸ In Bezug auf die Ausdehnung beziehungsweise Weiterführung der Personenfreizügigkeit ergab sich die Notwendigkeit einer Volksabstimmung bereits aus dem Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen vom 8. Oktober 1999.¹⁶⁹ Da sich die Volksabstimmungen jeweils lediglich auf einen

¹⁶⁰ Bundesbeschluss vom 21. Juni 1996, Bundesblatt 1996 III 37.

¹⁶¹ Bundesbeschluss vom 23. Juni 2000, Bundesblatt 2000 3540.

¹⁶² Bundesblatt 1997 IV 356 sowie Bundesblatt 2001 2075.

¹⁶³ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, Bundesblatt 2004 7149.

¹⁶⁴ Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Bundesblatt 2004 7125.

¹⁶⁵ Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien, Bundesblatt 2008 5323.

¹⁶⁶ Bundesblatt 2005 5183; Bundesblatt 2005 6903; Bundesblatt 2009 1671.

¹⁶⁷ Nach Art. 141a Abs. 2 BV 1999 können die entsprechenden Änderungen in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen worden, was in den genannten Beschlüssen der Fall war.

¹⁶⁸ Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 2004, Bundesblatt 2004 5965, 6292; Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 2004, Bundesblatt 2004 5891, 5930; Botschaft des Bundesrates vom 14. März 2008, Bundesblatt 2008 2135, 2207.

¹⁶⁹ Art. 2 des Beschlusses sah vor, dass die Bundesversammlung mit einem referendumsfähigen Beschluss über (lit. a) die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens bzw. über (lit. b) die

bestimmten Politikbereich beschränkten, sind sie im Gegensatz zum Referendum über die bilateralen Abkommen vom 21. Mai 2000, als Policy-Referenden zu qualifizieren

Im Falle der Volksabstimmung vom 26. November 2006 über das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹⁷⁰ handelte es sich nicht um ein Staatsvertragsreferendum, sondern um ein fakultatives Gesetzesreferendum gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. a BV 1999. Das Referendumsbegehren kam am 7. August 2006 mit 82'664 gültigen Unterschriften zustande¹⁷¹ und wurde von den Stimmberechtigten in der Folge mit 1'158'494 Ja gegen 1'010'190 Nein angenommen.¹⁷²

VI Fazit

Die Kategorisierung der bislang zu EU-Angelegenheiten abgehaltenen Referenden, von welcher die vorliegende Untersuchung ausgeht, mag aus europäischer Perspektive gerechtfertigt sein. Durch die Analyse der rechtlichen Grundlagen wird jedoch rasch klar, dass sich die verfassungsrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten nicht an denselben Kriterien orientieren.

In formeller Hinsicht liegen den Referenden teilweise Verfassungsänderungen zugrunde, so beispielsweise in Irland, Österreich und Rumänien. Häufig wird das Volk aber dazu aufgerufen, sich über ein internationales Abkommen bzw. ein Gesetz oder einen Beschluss über dessen Ratifikation auszusprechen. Unter anderem trifft dies auf die in Frankreich (1992, 2005), Polen, Tschechien, Liechtenstein und Dänemark (1972, 1992, 1998, 2000) abgehaltenen Abstimmungen zu. Diese Staatsvertrags- und Verfassungsreferenden waren je nachdem obligatorischer oder fakultativer, stets aber bindender Natur.

Die Verfassungen einiger Mitgliedstaaten enthalten keine Bestimmungen über das Abhalten von Referenden (Grossbritannien, Niederlande). Solche können lediglich auf parlamentarischen Beschluss hin abgehalten werden. Genauso wie in den Fällen, in denen die Verfassung die Möglichkeit von Volksbefragungen vorsieht (Schweden, Finnland), verfügen sie jeweils über keine rechtliche Bindungswirkung.

Zwar ging die Abstimmungsfrage stets dahin, ob die Bürger des jeweiligen Staates den Beitritt zu einer europäischen Organisation oder die Ratifikation eines bestimmten EU-Vertrages befürworteten. Die materiellen Kriterien, deren Vorliegen die Verfassungen für das Abhalten einer Abstimmung voraussetzen, sind stets weiter gefasst bzw. nicht spezifisch auf die EU bezogen. Einzig die Verfassungen Lettlands sowie Ungarns sehen bzw. sahen explizit EU-bezogene Abstimmungen vor, so nach

Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Staaten, die bei dessen Genehmigung nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörten, entscheidet. (AS 2002 1527).

¹⁷⁰ Bundesgesetz vom 24. März 2006, Bundesblatt 2006 3529.

¹⁷¹ Bundesblatt 2006 6753.

¹⁷² Bundesblatt 2007 451.

Art. 68 Abs. 3 V-LV über den EU-Beitritt und nach Art. 68 Abs. 4 V-LV über wesentliche Änderungen in der EU-Mitgliedschaft. Nach Art. 79 V-HU musste über den EU-Beitritt eine Abstimmung abgehalten werden. Die Referenden in Spanien über den Verfassungsvertrag und in der Slowakei über den EU-Beitritt gründeten auf dem Kriterium der wichtigen Fragen des öffentlichen Interesses. Am häufigsten allerdings ist die Übertragung von bestimmten Kompetenzen (Dänemark, Litauen, Polen, Tschechien) oder Hoheitsrechten (Liechtenstein, Slowenien) auf eine internationale Organisation oder allenfalls deren gemeinsame Ausübung im Rahmen einer solchen (Ungarn) – und nicht die EU – das ausschlaggebende inhaltliche Kriterium.

Dass die mitgliedstaatlichen Verfassungen derart häufig auf diese materielle Voraussetzung abstellen und somit trotz der erläuterten Probleme nicht zwischen Beitritts- und Vertragsratifizierungsreferenden unterscheiden, kann nicht weiter erstaunen. Denn unabhängig davon, ob es sich um einen Beitrittsvertrag oder die Revision eines EU-Grundvertrages handelt – in beiden Fällen sind die Konsequenzen für die betroffenen Staaten grundsätzlich die gleichen: In gleichem Masse wie mit der Ratifizierung der Verträge Kompetenzen oder, deutlicher ausgedrückt, Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden, werden die staatlichen Befugnisse verringert.

VII Bibliographie

ALBI ANNELI/ZILLER JACQUES (Hrsg.), *The European Constitution and National Constitutions*, Den Haag 2007.

ALBI ANNELI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge 2005.

AUER ANDREAS, *Referenden und europäische Öffentlichkeit*, ZSE 4/2004, S. 580ff.

AUER ANDREAS/FLAUSS JEAN-FRANÇOIS (Hrsg.), *Le référendum européen*, Brüssel 1997.

BARRETT GAVIN, *Building a Swiss Chalet in an Irish Landscape? Referendums & Supreme Court*, *European Constitutional Law Review*, 5: 32-70, 2009.

BESSELINK L.F.M., *Constitutional Referenda in the Netherlands: A Debate in the Margin*, in: *Electronic Journal of Comparative Law*, Volume 11.1 5/2007.

HOFFMEISTER FRANK, *Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission*, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 3 (2007), S. 59-97.

KELLERMANN ALFRED E./DE ZWAAN JAAP W./CZUCZAI JENO (Hrsg.), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, Den Haag 2001.

ÖHLINGER THEO, *Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, in: HUMMER WALDEMAR/OBWEXER WALTER (Hrsg.), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Wien 2006, S. 17-33.

RING GERHARD/OLSEN-RING LINE, *Souveränitätsübertragung nach dänischem Verfassungsrecht*, *EuZW* 1998, Heft 19, S. 590ff.